

APPUNTI IN TEMA DI COSTITUZIONE ITALIANA E SISTEMI ELETTORALI (RILEGGENDO CARLO LAVAGNA)*

Sommario: 1. Premessa. – 2. Rappresentanza politica e rappresentatività nella Costituzione italiana: variazioni su un tema di Lavagna. 3. Dalla "Costituzione impossibile" alla "Costituzione silenziosa": aspettative e delusioni della stagione del "Bipolarismo conflittuale". – 4. Conclusioni: la paradossale necessità del ritorno al sistema proporzionale per la chiusura della transizione infinita.

1. *Premessa.* – Scopo di queste pagine è cercare di articolare alcune riflessioni e porre qualche interrogativo sulla compatibilità costituzionale, nonché sull'efficacia rispetto ai fini che ci si proponeva, delle scelte elettorali conseguenti alla stagione referendaria dei primi anni '90, culminata nell'abbandono del sistema proporzionale a partire dalle elezioni politiche del 1994.

Il taglio scelto potrebbe apparire *demodé* e la riflessione oltremodo oziosa: da una parte, la tesi di Carlo Lavagna¹, sulla quale si vorrebbe tornare a ragionare, sembra ormai seppellita da una sorta di 'pensiero unico' in materia che la considera non più proponibile², vuoi per ragioni strettamente giuridiche (l'assenza in Costituzione di indicazioni riguardo al sistema elettorale), vuoi per ragioni di matrice politologica (l'affermazione della sedicente 'Costituzione materiale' che renderebbe irreversibile il processo di 'bipolarizzazione' del quadro politico nazionale); dall'altra, anche qualora gli argomenti esposti in questo lavoro risultassero convincenti, essi rimarrebbero quasi sicuramente confinati nel novero delle indicazioni *de iure condendo*, a causa dei noti problemi riguardanti la (non) giustiziabilità costituzionale delle leggi elettorali³.

E tuttavia, uno dei compiti (se non il compito principale) della riflessione scientifica è proprio quello di sostenere tesi avverse a quelle che sembrano essersi affermate stabilmente, dal momento che il processo continuo di critica e di discussione intorno a una teoria è la sola, flebile, garanzia di un suo avvicinarsi al carattere della scientificità.

* In corso di pubblicazione in T. GROPPI – T. E. FROSINI – P. L. PETRILLO (a cura di), *Oltre i partiti. Le nuove forme della rappresentanza. Lezioni volterranne*, Vol. IV, atti del IX Corso di formazione superiore in Diritto costituzionale, Volterra, 13-17 settembre 2010, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.

¹ Cfr. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 849 e ss. Considerazioni pressoché identiche da parte del medesimo autore possono essere viste in ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, III ed., Torino, UTET, 1976, p. 543 e ss., dove però si considera non illegittimo costituzionalmente il premio di maggioranza, purché non "troppo elevato" o attribuito a maggioranze "molto relative".

² Basti pensare che anche uno degli autori più sensibili al problema e non certo sospettabile di simpatie 'maggioritariste' come M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1991, considera il sistema maggioritario compatibile con la Costituzione vigente, pur precisando però che la "mancata costituzionalizzazione della scelta proporzionalista non comporta peraltro che qualunque allontanamento dalla «perfetta» proporzionalità e qualunque sistema maggioritario si possano considerare in armonia con la Costituzione" (p. 36).

³ Sul punto cfr., almeno, M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, p. 25 e ss., e F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, p. 90 e ss., in R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, I, *I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007. Anche sotto questo profilo, lo scritto di Lavagna fu preveggenza: scriveva infatti l'autore che "per le leggi elettorali, sorgono alcuni delicati problemi relativi al loro stesso controllo di legittimità costituzionale", giacché il giudizio in via incidentale "mal si adatta alle leggi elettorali, che ne restano praticamente al di fuori; se non altro per la parte relativa al tipo o sistema di elezione", concludendo acutamente che "ancorché tali questioni si potessero sollevare, esse condurrebbero, in pratica, a decisioni successive all'espletamento delle elezioni; con quali complicate conseguenze è facile prevedere" (p. 851).

Si procederà dunque in primo luogo cercando di fornire argomenti giuridici per sostenere l'incompatibilità con la Costituzione della 'svolta maggioritaria' dei primi anni '90, attraverso la rilettura delle tesi di Lavagna e qualche tentativo di sviluppo argomentativo nella scia della sua impostazione; seguiranno poi considerazioni sul 'rendimento' del sistema politico-costituzionale a partire dal mutamento del sistema elettorale e, infine, si cercherà di tradurre quanto sostenuto in precedenza in una proposta operativa, cioè il ritorno al sistema proporzionale depurato da premi di maggioranza e accompagnato da efficaci clausole di sbarramento, capace di rappresentare la via di uscita più corretta costituzionalmente, nonché più efficace e praticabile, ai fini della risoluzione dell'ennesimo momento di crisi del nostro sistema politico-costituzionale.

2. *Rappresentanza politica e rappresentatività nella Costituzione italiana: variazioni su un tema di Lavagna.* – Lunghi dall'apparire superati, dopo quasi sessanta anni dalla 'prolusione-comizio' di Macerata e dopo quasi vent'anni di esperienza maggioritaria, gli argomenti di Lavagna appaiono molto solidi, raffinati e, anche qualora non considerati convincenti, sicuramente meritevoli di discussione e dibattito; desta semmai meraviglia osservare come ci si sia così rapidamente omologati in massa al 'pensiero unico' prevalente a partire dalla stagione referendaria dei primi anni '90 dopo una lunga e, forse, maggioritaria adesione alle tesi dell'autore la cui lettura ha stimolato questo contributo⁴. Quasi che in materia elettorale la riflessione costituzionalistica fosse costretta a conformarsi alle scelte del legislatore, almeno per ciò che riguarda l'alternativa di fondo proporzionale/maggioritario.

Il discorso condotto da Lavagna nel celebre saggio del 1952 ha come base di partenza un assunto fondamentale: la non indifferenza rispetto all'ordinamento costituzionale delle scelte in materia di legge elettorale. Secondo l'autore, infatti, "l'adottare un sistema anziché un altro può avere una profonda ripercussione sulla struttura e sulla vita dello Stato, e in ultima analisi, sulla concreta forma di governo. La disciplina costituzionale di quest'ultima potrebbe risultare, quindi, in pratica elusa o deformata dalla realizzazione di particolari sistemi di elezione"⁵. La quasi totalità degli autori, più o meno critici nei confronti di questa tesi, si limita per lo più a ricordare come in Costituzione non sia prevista alcuna indicazione riguardo alla scelta del sistema elettorale e come gli stessi costituenti avessero profilato la possibilità di un mutamento dello stesso⁶, senza mai sostenere l'onere, in definitiva, di una particolareggiata e argomentata critica delle varie asserzioni contenute nel saggio citato. Ma l'indifferenza del meccanismo di traduzione dei voti in seggi rispetto al sistema costituzionale, dogma che sembrerebbe emergere dalle riflessioni della dottrina maggioritaria, è smentita immediatamente dagli stessi critici delle tesi di Lavagna non appena questi cominciano a porre limiti più o meno stringenti ai sistemi ipoteticamente adottabili: come nel caso, per esempio, delle clausole di sbarramento, quando ci si pone il problema del tetto massimo tollerabile⁷, o come quando ci si chiede quale sia la soglia minima superata la quale è possibile far scattare il premio di maggioranza⁸. E a questo proposito, poi, basterebbe ipotizzare un caso di scuola⁹, ossia una legge elettorale che attribuisse tutti i seggi alla lista o alla coalizione di liste vincenti¹⁰, che tutti considererebbero

⁴ Come ricorda G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 179, la tesi, esposta nella famosa 'prolusione-comizio' di Macerata del 29/11/1952, "diventò negli anni successivi un testo sacro, che rese minoritarie e sospette di propensioni antidemocratiche le contestazioni che la mettevano in dubbio". Ancora a metà degli anni '80, nella letteratura giuridica italiana si leggevano frasi come questa: "il sistema elettorale da adottare non può che essere proporzionale, e, tra i sistemi proporzionali, la preferenza va data a quello a scrutinio di lista in collegi plurinominali con utilizzazione dei resti in sede di collegio unico nazionale" (così, T. MARTINES, artt. 56-58, in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1984, p. 97).

⁵ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., p. 849.

⁶ Peraltro, anche autori decisamente orientati in senso 'maggioritarista', come C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 56*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, Milanofiori Assago, UTET, 2006, p. 1135, c. II, ammettono che "è fuor di dubbio che nell'intento dei costituenti vi fosse stata la costruzione di un modello di democrazia fondata sui partiti e sulla loro rappresentanza proporzionale almeno in seno alla Camera dei deputati".

⁷ *Ibidem*, p. 1136, c. II: "sarebbe probabilmente illegittima una formula che prevedesse, per esempio, una clausola di sbarramento così elevata da impedire l'accesso all'Assemblea rappresentativa di quasi tutti i partiti (15% - 20%)". Ma, appunto, illegittima rispetto a cosa se non rispetto a un parametro costituzionale, seppure implicito?

⁸ M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 110, per esempio, proponeva una soglia minima del 45%.

⁹ Prendendo sul serio, dunque, la proposta di metodo avanzata da G. U. RESCIGNO, *Il 'caso Mancuso', ovvero della inesistenza dei casi di scuola, ovvero ancora del dovere dei giuristi di rispondere ai quesiti giuridicamente possibili*, in *Dir. pubbl.*, 1996, p. 241, secondo il quale "per il giurista i casi di scuola non esistono, nel senso che, per quanto improbabile appaia una ipotesi, egli deve dare la risposta giuridica".

¹⁰ Non si dovrebbe dimenticare, a tal proposito, che un risultato del genere, con i seggi attribuiti nei collegi uninominali al raggiungimento della maggioranza relativa, è sventato solo nel caso – che normalmente si verifica, ma che è solo un'ipotesi non verificabile preventivamente con certezza assoluta – di distribuzione territorialmente diseguale delle percentuali di suffragi fra i vari competitori.

inaccettabile e illegittima, per svelare l'*impasse* in cui si viene a trovare la dottrina dominante: se la Costituzione non dicesse davvero nulla in materia elettorale, sulla base di quale parametro normativo sarebbe possibile invocarne l'illegittimità in questo caso?

È evidente dunque che l'impostazione di Lavagna, lungi dall'essere superata, merita di essere riproposta e ridiscussa se si vuole tornare a ragionare in termini giuridici su questi temi.

Un primo parametro sulla base del quale valutare l'incostituzionalità di una legge elettorale nell'ordinamento italiano è dato, per l'autore, dall'idea di *rappresentanza politica* che è possibile evincere dalle disposizioni costituzionali: in particolare, dagli artt. 5, 49 e 67 Cost. si potrebbe ricavare che la rappresentanza politica *parlamentare* debba necessariamente essere, oltreché di tipo ideologico, *nazionale*, anche considerando il fatto che gli *interessi locali* trovano nel Titolo V la loro valorizzazione, così come la *rappresentanza degli interessi* trova la sua sede nel C.N.E.L.; sulla base di ciò il maggioritario di collegio sarebbe in contrasto con la Costituzione, perché porterebbe a "una vasta coincidenza delle differenziazioni ideologiche con quelle economico-regionali", impedendo o comunque ostacolando la funzionalità di un sistema che dovrebbe mirare alla elaborazione di una *politica nazionale*¹¹. Si potrebbe replicare a Lavagna che questa è solo un'eventualità e che, come dimostra il caso inglese, è possibile un esito diverso. Ma, a parte la profonda differenza del sistema politico e costituzionale inglese¹², aspetto troppo spesso trascurato, davvero questi rilievi sono privi di pregio? Senza i meccanismi distorsivi propri del collegio uninominale *plurality* sarebbe stato immaginabile un peso politico nazionale di una forza localizzata geograficamente e dichiaratamente 'secessionista' come la Lega pari a quello odierno¹³? E che dire poi del necessario agglomerarsi di 'blocchi di interessi locali' necessari per vincere il seggio (e, attualmente, il premio di maggioranza) – con il ricorso a liste di ogni tipo, a parte l'indecoso fenomeno delle 'liste civetta' – che rende poi molto difficile per le coalizioni elaborare e mettere in pratica una politica generale e realmente nazionale? Certo, anche al tempo delle preferenze le clientele locali giocavano un ruolo preponderante, ma il loro peso veniva poi riassorbito grazie alla preminenza del voto per il partito cui il candidato apparteneva e nel cui orizzonte ideologico lo stesso si muoveva. La tipologia di rappresentanza politica che sembra essere presupposta dal sistema costituzionale potrebbe quindi rappresentare un parametro alla cui stregua orientare le scelte in materia elettorale e l'argomentazione di Lavagna, alla luce della prassi dell'ultimo ventennio, appare assai preveggente. Pur essendo indubbio che la crisi odierna dei partiti e della rappresentanza propria del Dopoguerra abbia matrici varie e diversificate, pare altrettanto evidente che il passaggio al maggioritario di collegio¹⁴ abbia dato il colpo di grazia alla forma partito e ne abbia impedito una riconfigurazione diversa rispetto a quella del 'partito personale'¹⁵ che sembra essersi affermata nell'ultimo ventennio, portando peraltro paradossalmente al tradimento del modello inglese che si voleva imitare¹⁶.

¹¹ Cfr. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., pp. 860-862. Per l'autore, mentre la Costituzione "ha voluto meglio articolare le autonomie e gli autogoverni locali, ha inteso riconfermare saldamente il principio dell'unità dei poteri centrali, democraticamente costituiti, accogliendo, in relazione anche ad altri articoli, una netta distinzione fra *interessi locali* ed *interessi nazionali*, o *generali* ... anche al fine evidentissimo di affidare la tutela dei primi a *corpi geograficamente indifferenziati*, chiamati a rappresentare gli interessi nazionali senza il pericolo di una loro subordinazione ad interessi locali" (p. 860).

¹² Sistema che, come ricordato da M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 70, "non conosce regole procedurali diverse dal principio di maggioranza; rifiuta la costituzione rigida o addirittura scritta; aborrisce il controllo di costituzionalità delle leggi". Ma nel quale, al contempo, vi è un'osservanza ferrea delle convenzioni e delle regole di correttezza costituzionale che non è immaginabile replicare nel nostro paese.

¹³ Vero è che il *peso in seggi* odierno della Lega (86) non è molto diverso da quello ottenuto nel 1992 con le ultime elezioni proporzionali (80). Ma, a parte il fatto che nel 1992 l'*exploit* fu dovuto probabilmente alle contingenze e al massiccio voto 'di protesta' nei confronti dei partiti storici, è evidente che il suo *peso politico*, in virtù della sua indispensabilità per vincere nei collegi del nord (e, oggi, il premio di maggioranza), è smisuratamente aumentato finendo per 'conformare' la stessa impostazione ideologico-programmatica delle coalizioni di cui ha fatto parte (e questo a prescindere dal risultato elettorale, che ha oscillato fra massimi intorno al 10% e minimi sotto al 4%).

¹⁴ Il ritorno al sistema proporzionale 'corretto' dal premio di maggioranza non ha peraltro rappresentato una cesura in questo *trend*, perché è comunque rimasta la necessità di polarizzare la competizione elettorale attorno a due candidati per la conquista della maggioranza assoluta attraverso un sistema parimenti maggioritario, benché basato sul voto di lista e sul metodo del quoziente. Cfr., in questo senso, A. GIGLIOTTI, *Bicameralismo perfetto e sistema maggioritario: un connubio da scindere*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁵ Cfr. M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000 (nuova ed. 2010).

¹⁶ Come ricordato da O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 19 e ss., il modello inglese è infatti il classico governo di partito: il primo ministro, vertice del governo, è lo stesso che detiene il potere di comando nel partito, lo stesso che ne controlla l'apparato; lo stesso *continuum* tra esecutivo e legislativo è reso possibile proprio dall'azione di raccordo svolta dal partito di maggioranza attraverso la disciplina di partito (p. 41); "il *Premier* è tale non tanto per volontà diretta del corpo elettorale, quanto per volontà del partito che ha vinto le elezioni" (p. 42) e, dunque, nel sistema

Gli ulteriori argomenti proposti dall'autorevole costituzionalista si muovono invece nel diverso ambito del concetto di *rappresentatività*¹⁷; un secondo parametro di costituzionalità viene infatti ricavato dall'autore attraverso l'interpretazione sistematica delle disposizioni che prevedono deliberazioni a maggioranza qualificata¹⁸: questo aspetto è forse quello che è stato maggiormente sottovalutato dal movimento referendario e dalla dottrina maggioritaria dell'ultimo ventennio, ma sembra davvero difficile superare l'obiezione che è possibile muovere sulla base della constatazione che la sottorappresentazione di minoranze politiche, per non parlare della loro assenza, renderebbe "ingiustificate le norme richiedenti una maggioranza qualificata"¹⁹. La Costituzione non richiede la maggioranza assoluta per la votazione fiduciaria mentre la richiede per la designazione dei presidenti delle Camere, per la modifica dei regolamenti parlamentari, per le revisioni costituzionali (seppur con l'eventualità del referendum), ecc.: è senza significato tutto ciò? Appare evidente che il senso di queste disposizioni consiste nel differenziare la maggioranza governativa dalla maggioranza necessaria a porre 'le regole del gioco' e a designare gli 'arbitri' di queste regole. E che l'alterazione portata dai meccanismi maggioritari vanifica del tutto questo contrappeso progettato in un'ottica di democrazia consensuale e proporzionalistica, portando alla situazione per cui una maggioranza di Governo può disporre delle norme di garanzia senza necessità (giuridica) di contrattazione²⁰. Anche in questo caso potrebbe essere avanzata l'obiezione che pure col sistema proporzionale sarebbe ben possibile, anche a un solo attore della scena politica, raggiungere il 50% e più dei suffragi e, quindi, dei seggi. Ma, a parte l'improbabilità di un tale esito, un conto è disporre delle regole avendo con sé la maggioranza dei suffragi (e quindi essendo pienamente *rappresentativi* della maggioranza del corpo elettorale), un conto è disporre essendo minoranza relativamente più forte divenuta maggioranza parlamentare in virtù dei meccanismi distorsivi propri dei sistemi maggioritari. Sembra dunque possibile sostenere che, in assenza di un innalzamento delle soglie previste in Costituzione per le deliberazioni a maggioranza qualificata, i sistemi maggioritari possano essere sospettati di incostituzionalità perché vanificano il senso della previsione di tali garanzie²¹.

Il 'cuore' dell'argomentazione di Lavagna è però la valorizzazione del principio dell'eguaglianza del voto²²: interpretando l'art. 48 alla luce dell'art. 3, co. 2, Cost., l'autore pone l'accento sull'eguaglianza 'in uscita' e sul principio di "identità delle valenze", concludendo che "il principio di eguaglianza sostanziale, per

inglese "il soggetto portatore dell'indirizzo politico ed il centro d'imputazione della responsabilità politica è il partito che ha vinto le elezioni" (p. 44).

¹⁷ Anche se i concetti di *rappresentanza* e *rappresentatività*, pur distinguibili, sembrano ormai inscindibilmente legati nel concetto di *rappresentanza politica*, aspetto proprio della *democrazia rappresentativa*: "Nell'espressione «democrazia rappresentativa» l'aggettivo ha ormai acquistato stabilmente i due sensi: una democrazia è rappresentativa nel duplice senso di avere un organo in cui le decisioni collettive vengono prese da rappresentanti e di rispecchiare attraverso questi rappresentanti i diversi gruppi d'opinione o d'interesse che si formano nella società" (N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988, p. 8). Per un primo approccio al tema, fondamentale rimane M. COTTA, *Rappresentanza politica*, in *Il Dizionario di Politica*, a cura di N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO, Torino, UTET, 2004, p. 800 e ss.

¹⁸ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., pp. 862-864. L'autore parla dapprima di "implicita volontà della Carta di evitare l'immissione delle minoranze in Parlamento in forma semplicemente *relativa*" (p. 862), citando gli artt. 6, 8, 50, 71, 75, per poi evidenziare che se questi si limitano a stabilire un principio "di generale *rilevanza giuridica* e di *tutela* delle minoranze" altre disposizioni, artt. 73, 83, 90, 138, concorrono invece a tradurre questo principio in quello relativo alla "rappresentanza delle minoranze nel Parlamento" (p. 864).

¹⁹ *Ibidem*, p. 865.

²⁰ Cfr. V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, p. 68 e ss. (spec. 72). Non a caso, dopo l'esperienza degli ultimi 17 anni, anche attivi protagonisti della stagione referendaria sembrano recitare un (forse tardivo) *mea culpa*: G. PASQUINO, *Per una legge elettorale "sistemica" e "comparabile"*, in *www.astrid-online.it*, p. 1, per esempio, ammette "di avere sottovalutato le opinioni di coloro che affermavano che, dopo l'entrata in vigore del Mattarellum, era imperativo mettere mano ad alcuni articoli della Costituzione per impedire a maggioranze parlamentari «artificiali» di stravolgere, ad esempio, il sistema dei diritti".

²¹ Per V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, cit., pp. 71 e 72, "la ripartizione proporzionalistica dei seggi parlamentari rendeva pienamente operanti i quorum aggravati previsti in Costituzione anche se non particolarmente elevati", mentre il mancato aggiornamento della Costituzione alla logica maggioritaria provoca "una riduzione delle garanzie dell'opposizione perché perdono il loro valore garantista i quorum aggravati, in particolare quello della maggioranza assoluta dei componenti le assemblee parlamentari". M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 37, si muove in un'ottica simile, considerando illegittimo però solo un premio di maggioranza che garantisca 2/3 al vincitore, svalutando quindi il *quorum* della maggioranza assoluta.

²² Più deboli invece appaiono altri argomenti portati da Lavagna quali l'esistenza di facoltà per gruppi esigui di parlamentari "di avanzare richieste proceduralmente vincolanti" o la necessità che le Commissioni siano composte "in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari" (p. 865), tanto che si può obiettare, da un lato, che pure con il proporzionale vi è la possibilità che gruppi così piccoli non vi siano e, dall'altro, che "nel momento in cui si consente che organi ristretti, esponenziali di ciascuna delle due Camere, impegnino l'organo nel suo complesso, si impone – ovviamente – che in tali organi i gruppi siano rappresentati in misura tendenzialmente proporzionale onde non alterare l'esito delle elezioni" (C. FUSARO – M. RUBECHI, *Art. 56*, cit., p. 1135, nota 49).

essere rigorosamente attuato, deve vedere attribuito ad ogni elettore, astrattamente considerato, un medesimo *coefficiente individuale*, tale da rendere in tutti identica la *valenza* del proprio voto” e che “tale identità può essere realizzata solo attraverso il sistema *proporzionale puro*”²³. Sono note le critiche a questa tesi: l’eguaglianza garantita dall’art. 48 Cost. sarebbe solo quella ‘in entrata’, con il conseguente divieto di voto plurimo o multiplo²⁴; ciò sarebbe confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale²⁵; pure i sistemi proporzionali, comunque, non riuscirebbero a realizzare la rigorosa attuazione della “identità delle valenze”²⁶. Ma, come si è già accennato, gli stessi critici di questa impostazione dottrinale fanno ‘rientrare dalla finestra’ il principio dell’eguaglianza ‘in uscita’ non appena ipotizzano limiti massimi alle clausole di sbarramento o soglie minime superate le quali è legittimo far scattare i premi di maggioranza, appoggiandosi a un generico ‘principio della tutela delle minoranze’²⁷. Se solo l’eguaglianza ‘in entrata’ fosse rilevante, non si capirebbe allora sulla base di cosa giudicare incostituzionale un effetto distorsivo *troppo* marcato. Sembrerebbe dunque che, pur non potendo essere utilizzato in senso assoluto – anche perché pure il sistema proporzionale puro con collegio unico nazionale non riesce a garantire pienamente l’identità delle valenze –, il principio di eguaglianza del voto interpretato secondo l’impostazione di Lavagna possa essere di volta in volta concretizzato nel misurare la ragionevolezza delle scelte elettorali, potendo fungere così da parametro di decisioni di incostituzionalità, prospettiva peraltro già abbondantemente praticata sia dalla *Supreme Court* che dal *Bundesverfassungsgericht*²⁸.

In quest’ottica, dunque, né un premio di maggioranza attribuito senza soglia minima significativa²⁹, né l’uninominalità *plurality* senza correzioni del sistema a garanzia delle minoranze risultano accettabili costituzionalmente, potendo ben portare a distorsioni dell’eguaglianza ‘in uscita’ tipo quelle del modello anglosassone (alle ultime elezioni, per esempio, i conservatori hanno conquistato 10.700.000 voti, pari al 36.1%, e si sono visti assegnare 306 seggi, mentre i liberaldemocratici 6.800.000, cioè il 23%, ne hanno avuti solamente 57), tollerabili in quel contesto politico-costituzionale, retto da regole e convenzioni che garantiscono comunque le minoranze e nel quale la *rappresentatività* è un valore recessivo dal momento che la società è molto omogenea, sicuramente inaccettabili nel nostro, dove il tessuto sociale è assai più disomogeneo e dove la distorsione maggioritaria, oltre a vulnerare il valore della rappresentatività derivante dal principio di eguaglianza del voto, compromette il funzionamento dei meccanismi costituzionali di garanzia³⁰.

²³ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., pp. 871-873. Per l’autore, considerando “il voto di ciascun elettore alla luce dei risultati finali e concreti che esso produce, abbiamo il concetto di *valenza del voto individuale*, intesa come coefficiente individuale di conquista di un determinato seggio. In senso matematico, tale valenza è espressa dal numero dei seggi conquistati diviso per il numero dei voti validi emessi, a tale scopo, dai diversi gruppi di elettori: talché ogni elettore concorrerà, con una certa, esigua, percentuale a questo risultato”.

²⁴ Cfr., nella dottrina quasi unanime sul punto, almeno E. GROSSO, art. 48, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Milanofiori Assago, UTET, 2006, p. 961 e ss., e F. FURLAN, art. 48, in V. CRISAFULLI – L. PALADIN – S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, Cedam, 2008, p. 484 e ss.

²⁵ Nella s. n. 43/1961 si legge infatti che “il principio dell’eguaglianza non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell’elettore”. Cfr. anche le decisioni 6/1963, 60/1963, 96/1968, 429/1995, 107/1996 e 160/1996.

²⁶ Cfr. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 38, secondo cui “Qualunque sistema elettorale (anche il più proporzionale che si possa immaginare) subordina infatti l’accesso alla rappresentanza parlamentare al raggiungimento di un minimo consenso elettorale e contiene perciò sempre una clausola di sbarramento, per quanto esigua, implicita ed occulta possa essere”.

²⁷ Ma c’è da chiedersi come possano qualificarsi minoranze (concetto che rimanda a gruppi piuttosto piccoli e quindi allude semmai al diritto di tribuna) partiti, per rimanere nell’ambito dei modelli uninominali *plurality*, della consistenza dei Liberaldemocratici inglesi, totalmente sottorappresentati. Sembra piuttosto doversi parlare di attore fondamentale di un sistema politico per il caso di un partito del 23%, piuttosto che di minoranza.

²⁸ M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 41, ricorda come la Corte Suprema consideri illegittime, ad esempio, tutte le manipolazioni dei collegi che abbiano intenti ed effetti discriminatori. Sui limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale tedesca alle clausole di sbarramento v. l’esauritivo contributo di M. D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra eguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, p. 1257 e ss.

²⁹ Pur nella vaghezza dell’inciso motivazionale, la Corte costituzionale sembra essersi pronunciata nel senso dell’incostituzionalità della legge elettorale vigente proprio per l’assenza di una soglia minima per l’assegnazione del premio di maggioranza: nella s. n. 15/2007 si invita, infatti, il legislatore a “considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l’attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi”.

³⁰ Come ricordato da V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, cit., p. 7, “Già Lijphart collegava la distinzione ai caratteri della società. Le democrazie “consensuali” (secondo l’originaria terminologia del politologo olandese) o compromissorie erano ritenute proprie di “società plurali”, cioè società divise da profonde fratture (*cleavages*) di natura ideologica o/e religiosa o/e etnica; mentre le democrazie maggioritarie sarebbero proprie di società omogenee, in cui c’è un consenso sui valori di fondo della società e del sistema politico ed il conflitto riguarda prevalentemente la diversità delle condizioni materiali”.

Per quanto riguarda invece le clausole di sbarramento, esse appaiono accettabili perché 'immanenti' allo stesso sistema proporzionale³¹ e ci si può sensatamente riferire agli equilibri raggiunti dalla giurisprudenza costituzionale tedesca (pur in assenza, anche nel *Grundgesetz*, di riferimenti al proporzionale) e quindi utilizzare il principio di ragionevolezza per giudicare sulla 'quantificazione' delle soglie di accesso alla rappresentanza³².

Vi è poi un ulteriore possibile argomento, totalmente trascurato dalla dottrina, che può portare a giudicare illegittimi costituzionalmente i sistemi a impronta maggioritaria: è frequente l'affermazione che l'eguaglianza del voto o, comunque, la tutela delle minoranze, sarebbe passibile di compressione al fine di assicurare un altro valore costituzionalmente rilevante, ossia la 'governabilità'³³. Ma davvero quest'ultima è un valore che emerge con chiarezza dal testo costituzionale? Sembra che in realtà tutt'altro che scontato trarre dalle disposizioni costituzionali sulla forma di governo qualche indice sicuro in tal senso: il bicameralismo perfetto con diseguale elettorato attivo (nonché, in origine, diversa durata temporale delle camere), l'assenza di meccanismi di razionalizzazione del tipo 'sfiducia costruttiva', il divieto di mandato imperativo, sono al contrario indici certi della centralità dell'assemblea e della posizione recessiva dell'esecutivo. I cittadini, nel nostro sistema costituzionale, sono chiamati a eleggere il Parlamento e non il Governo. E la 'forzatura maggioritaria' del sistema costituzionale, attuata con le leggi elettorali succedutesi dal 1993, è resa evidente proprio dagli scritti degli autori orientati in senso 'maggioritarista', che ipotizzano profonde e articolate riforme costituzionali per adattare la Costituzione al mutato sistema di elezione³⁴, con ciò confermando che la *legge ordinaria* in questione risulta assai poco compatibile con la *fonte costituzionale* dalla quale dipende la sua validità/esistenza. La verità è che la governabilità nel sistema costituzionale è un valore, se non assente, sicuramente recessivo, e non poteva essere altrimenti, visto il momento storico-politico in cui venne redatta la Costituzione e il 'velo di ignoranza' che avvolgeva i partiti prima dell'esito delle fondamentali elezioni del 1948³⁵. Non è un caso, dunque, che si sia parlato a questo proposito di "Costituzione impossibile", come non è un caso che per la soluzione dei problemi si invocasse un mutamento costituzionale, considerandosi impropria e non sufficiente la via della modifica delle regole elettorali³⁶.

Ma anche ammettendo che la 'governabilità' sia un valore costituzionale che emerge chiaramente dal testo ed è meritevole di bilanciamento con l'altro polo dialettico del problema, ossia la rappresentatività, è ragionevole la compressione di quest'ultima in un sistema in cui *non è possibile* assicurare *giuridicamente* non solo la prima, che dipende *comunque e sempre* da fattori politici, ma nemmeno un medesimo esito elettorale nei due rami del Parlamento?³⁷. In particolare, la possibilità (realizzatasi per ben tre volte nelle

³¹ Per esempio lo stesso 'ritaglio' delle circoscrizioni ha effetti più o meno selettivi a seconda delle variazioni della grandezza delle stesse, comportando dei resti inutilizzati a meno di non introdurre un Collegio unico nazionale (cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 544). Una cosa è infatti una soglia di accesso al meccanismo di ripartizione dei voti in seggi, altra cosa la distorsione nella traduzione degli uni negli altri.

³² Sulla clausola del 5% nel sistema elettorale tedesco, temperata dalla possibilità di partecipare alla ripartizione dei seggi qualora si siano conquistati almeno 3 collegi nella parte maggioritaria v. M. D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht*, cit., spec. pp. 1277 e ss. La Corte costituzionale, nella s. n. 356/1998, relativa alle soglie di sbarramento differenziate contenute nei sistemi proporzionali delle province autonome di Trento e Bolzano, pur considerando non incostituzionali soglie di accesso alla rappresentanza, ha affermato che queste non devono configgere con principi fondamentali (nel caso oggetto del giudizio, la tutela delle minoranze linguistiche).

³³ Anche in autori non certo sospettabili di simpatie 'maggioritariste': cfr. G. U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 222, per il quale "l'unico argomento serio che può giustificare un certo scostamento dal criterio proporzionale, alla luce delle esperienze negative che tale criterio può aver prodotto, è quello che oppone al principio di rappresentatività il principio di governabilità". Di principio della "funzionalità della organizzazione di governo" parla C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 545.

³⁴ Si vedano, per esempio, gli scritti di S. CECCANTI, *La democrazia immediata e le sue garanzie*, e T. E. FROSINI, *Elogio del premierato*, contenuti in T. E. FROSINI – C. BASSU – P. L. PETRILLO, *Il presidenzialismo che avanza*, Roma, Carocci, 2009, densi di proposte per adeguare la Costituzione al mutato sistema elettorale.

³⁵ Acute notazioni in tal senso sono avanzate da M. D'AVINO – D. MERCADANTE, *Riposizionamento del Presidente della Repubblica nella dinamica dei rapporti istituzionali come reviviscenza di taluni tratti della 'Costituzione della diffidenza'*, in *www.forumcostituzionale.it*.

³⁶ Cfr. G. REBUFFA, *La Costituzione impossibile*, Bologna, il Mulino, 1996, part. p. 81, che mette in evidenza come "la situazione di polarizzazione ideologica, che faceva intravedere una situazione vicina allo scontro ed alla guerra civile" segnò "il destino delle ipotesi di razionalizzazione dei meccanismi parlamentari", concludendo che la "marginalizzazione dell'esecutivo nel sistema costituzionale a questo punto" fosse "fuori discussione. Il problema era interno al sistema dei partiti: si doveva trovare un equilibrio tale per cui fosse il parlamento, tutto il parlamento e non soltanto la «frazione maggioritaria», a subordinare alla sua volontà l'esecutivo".

³⁷ Per C. FUSARO, *Per il bipolarismo, contro la frammentazione difficile avere di più di ciò che può dare il referendum. Ma la priorità è eliminare il doppio rapporto fiduciario*, in *www.astrid-online.it*, p. 2, "occorrerebbe si prendesse atto che incoerente con l'attuale assetto costituzionale è qualsiasi sistema di premi applicato ad entrambe le Camere in un sistema a bicameralismo paritario e

ultime cinque tornate elettorali) di diversa maggioranza fra Camera e Senato, sembrerebbe passibile di rendere *incostituzionale* tale compressione, dal momento che il legislatore agisce per un fine per il quale *non può* approntare i mezzi necessari a realizzarlo, se non in maniera ipotetica ed eventuale. Non ha senso comprimere la rappresentatività attraverso i meccanismi premiali o il collegio maggioritario se da ciò non può *con certezza* derivare quanto meno un tentativo di rafforzamento del valore 'governabilità' attraverso l'emersione di una maggioranza di governo. Ma siccome ciò non è *ontologicamente* possibile in un regime bicamerale perfetto, dove ogni elezione può portare a diverse maggioranze fra le camere, sembra dunque che, a '*Costituzione invariata*', i meccanismi posti in essere per assicurare, *ipoteticamente*, la 'governabilità' comprimendo, *in maniera certa*, la 'rappresentatività' possano essere giudicati incostituzionali, a prescindere dall'impronta più o meno maggioritaria che viene data al sistema, per irragionevolezza o irrazionalità o eccesso di potere legislativo che dir si voglia³⁸.

3. *Dalla "Costituzione impossibile" alla "Costituzione silenziosa": aspettative e delusioni della stagione del "Bipolarismo conflittuale"*. – Passando poi ad analizzare il problema da un punto di vista più marcatamente politologico, cioè quello del rendimento del sistema a prescindere da censure di legittimità costituzionale, è ormai evidente che la stagione maggioritaria non ha mantenuto quasi nulla di ciò che i promotori dei referendum dei primi anni '90 avevano 'promesso': il cambiamento del sistema elettorale avrebbe dovuto portare con sé un netto miglioramento del sistema politico-costituzionale italiano sia sul piano della legittimazione che su quello della governabilità, "avrebbe dovuto avvicinare i cittadini alle istituzioni e rendere responsabili i governanti, garantire la stabilità dell'indirizzo politico, migliorare l'efficienza dell'amministrazione e razionalizzare la spesa pubblica"³⁹. Basta ripercorrere anche superficialmente la storia degli ultimi diciassette anni, per tacere delle attuali contingenze politiche, per verificare come molto poco di ciò si sia realizzato, peraltro in maniera minimale.

Un primo dato balza agli occhi in maniera prepotente: non c'è stata né semplificazione dell'offerta politica, né maggiore stabilità. A parte la moltiplicazione dei partiti, spesso di tipo personale e in assenza di una benché minima base politico-ideologica, come è stato notato di recente non è vero che l'offerta politica negli anni della c.d. 'seconda Repubblica' sia stata di tipo bipolare: le elezioni del 1994 videro almeno tre poli in competizione (Polo della libertà e del buon governo – Lega Nord, Progressisti e Patto per l'Italia), se non quattro (visto il doppio sistema di alleanze nel centrodestra: Forza Italia e Lega contro Alleanza Nazionale al nord e Forza Italia e Alleanza Nazionale al Sud); alle elezioni del 1996, con Ulivo, Polo per le Libertà e Lega Nord erano sempre tre le coalizioni presenti; nel 2008 erano addirittura cinque (Centrosinistra, Sinistra, Udc, La Destra, Popolo della libertà). Solo in due casi (2001 e 2006) l'offerta si è ridotta a due coalizioni, ma una (Centro-sinistra) con almeno sette forze associate e l'altra (Centro-destra) con almeno sei⁴⁰. Certo, la vittoria era sostanzialmente sempre alla portata di due sole coalizioni, peraltro molto disomogenee, ma formalmente la competizione non è mai stata bipolare.

Dal punto di vista della stabilità governativa, dal 1994 a oggi abbiamo assistito "a cinque elezioni politiche in sedici anni ossia una ogni tre anni. Se pensiamo che dal 1948 al 1994 si sono sviluppate undici legislature e si è votato undici volte con una durata media della legislatura di 4 anni già emerge un dato interessante. Dal 1994 ad oggi si sono alternati dieci governi (quattro governi Berlusconi, due governi Prodi e due governi D'Alema, un governo Dini e un governo Amato) con una durata media di un anno e mezzo,

indifferenziato", dal momento che "non esiste, puramente e semplicemente, formula elettorale che eviti il rischio delle due maggioranze contrapposte". La stessa critica parrebbe applicabile anche al meccanismo del collegio uninominale. L'autore citato quasi sicuramente non condividerebbe le conclusioni a cui si è giunti sulla base di questa sua premessa, ciononostante pare a chi scrive che essa implichi, in un'ottica di giustizia costituzionale, ciò che si dice di seguito nel testo.

³⁸ *Ibidem*, p. 6: "Il vero è che *bipolarismo e bicameralismo con doppio rapporto fiduciario sono irreconciliabili*: sono, costituzionalmente parlando, un *nonsenso*. Figuriamoci poi se, a complicare ciò che è già complicato, si aggiunge un elettorato attivo che non è il medesimo, ma anzi si differenzia per ben sette classi d'età". In senso concorde V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, cit., p. 37, secondo i quali poiché "nessun sistema elettorale può assicurare un identico risultato alla Camera e al Senato è *impedita* un'evoluzione delle regole elettorali nel senso di rendere la formazione del Governo direttamente e formalmente discendente dalla volontà espressa dagli elettori".

³⁹ Così V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, cit., p. V.

⁴⁰ Cfr. B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in www.federalismi.it (n. 22/2010), pp. 5 e 6. Come sottolineato da V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, cit., p. VI, le coalizioni, inoltre, "sono sempre più disomogenee e conflittuali, con gravi ripercussioni sulla coerenza dell'indirizzo politico. Invece del mitico "bipartitismo" sognato dai fautori del sistema elettorale maggioritario, il sistema politico si è ulteriormente frammentato". Nello stesso senso cfr. anche M. CALISE, *La Costituzione silenziosa. Geografia dei nuovi poteri*, Roma-Bari, Laterza, 1998, p. 29.

non dissimile dalla durata dei 47 governi nel periodo 1948-1994, di poco inferiore all'anno"⁴¹. Anche qui si potrebbe notare che l'incremento di durata è stato del 70%, ma siamo comunque ben lontani dal miraggio del 'Governo di legislatura'.

Questi dati formali fanno ben comprendere come il succedersi di leggi elettorali a effetto maggioritario non abbia prodotto alcun reale effetto di razionalizzazione del funzionamento concreto della forma di governo, nonostante il sacrificio imposto al sistema dal punto di vista della rappresentatività in ragione della maggiore distorsione dell'eguaglianza del voto 'in uscita'.

Se poi si passa a un'analisi di tipo sostanziale, le risposte non paiono essere diverse: il numero di liste che hanno ottenuto seggi in Parlamento è rimasto sostanzialmente invariato e la diminuzione dei gruppi parlamentari è stata determinata dalla modifica dei regolamenti parlamentari e dalla creazione del 'Gruppo misto', che però risulta diviso al suo interno in più componenti contate le quali il numero dei gruppi torna a essere pressoché il medesimo del passato⁴². La legislatura in corso, probabilmente ormai terminata come la precedente dopo due anni o poco più di vita, nata dalle scelte a "vocazione maggioritaria" dei due partiti più grandi delle due coalizioni e che pareva destinata a segnare l'inizio di una stagione realmente bipolare, con la forte diminuzione dei gruppi parlamentari, sta invece riproponendo la solita frammentazione e le solite 'migrazioni' di parlamentari da uno schieramento all'altro⁴³.

Dal punto di vista dell'indirizzo politico, le coalizioni elettorali eterogenee, fabbricate quasi al solo fine di aggiudicarsi il collegio o il premio di maggioranza, non hanno quasi mai espresso un'azione di governo caratterizzata da continuità e coerenza: si sono sempre 'rincorse', dal giorno dopo le elezioni, le spinte provenienti dalle diverse identità presenti, riflettendo così nelle politiche praticate l'identità rissosa e instabile delle maggioranze parlamentari. Ciò è derivato in gran parte dal fatto che i partiti minori si sono visti attribuire, coi sistemi maggioritari, un potere di ricatto rivelatosi paradossalmente superiore rispetto a quello di cui disponevano sotto il regime proporzionalista: per quanto riguarda il sistema maggioritario di collegio, i seggi dei collegi uninominali maggioritari venivano "assegnati in sede di contrattazione delle candidature tra i partiti dei due poli e, in qualche maniera, al buio, cioè senza un'esatta conoscenza della consistenza elettorale di ciascuno di essi" provocando il fenomeno per cui i candidati dei partiti minori riuscivano a ottenere consistenti rappresentanze parlamentari anche se il loro risultato era deludente o addirittura al di sotto della soglia di sbarramento del 4% nella parte proporzionale della 'legge Mattarella'; per quanto riguarda il sistema della l. n. 270/2005, al di là dell'irrazionale previsione dei premi regionali al Senato, la frammentazione è stata favorita dalla necessità di conquistare i premi assicurandosi qualsiasi voto utile, o, come nel 2006, creando coalizioni 'caravanserraglio' con dentro liste di ogni genere o, come nel 2008, candidando all'interno delle liste coalizzate candidati di partiti e partitini che, pur non presentandosi, assicuravano il loro pacchetto di voti (riproducendo quindi un fenomeno piuttosto simile a quello della contrattazione per il collegio uninominale)⁴⁴.

Dal punto di vista della *rappresentanza-rappresentatività*, infine, lo scollamento tra la classe politica e l'elettorato è continuato ad aumentare, tendenza favorita senza dubbio dal fenomeno del 'candidato calato dall'alto' nei collegi uninominali e da quello delle liste bloccate lunghissime, con possibilità di opzione dei candidati in più di una circoscrizione, che rendono oggi sostanzialmente inaccessibile il parlamentare che verrà eletto nel proprio collegio elettorale (non a caso si parla comunemente, nella polemica politica ma anche nel dibattito dottrinale, di parlamentari 'nominati' e non eletti). Anche sotto questo profilo, dunque, le aspettative della stagione referendaria sono state doppiamente deluse: all'indebolimento del rapporto tra elettori e rappresentanti, con conseguente perdita di legittimazione del sistema politico non si è accompagnato alcun significativo incremento della rappresentanza come potere, ovvero come capacità decisionale del sistema⁴⁵.

Resta veramente poco di quanto era stato 'promesso' nei primi anni '90: forse solamente la partecipazione di tutte le forze politiche, in un'alternanza seppur molto imperfetta, al Governo, dopo decenni di 'democrazia bloccata'. Ma, pur non potendoci essere la controprova, è ben probabile che dopo il 1989 il

⁴¹ B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 6.

⁴² Cfr. V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, cit., p. 25, dove si fa riferimento pure all'indice NEFF, che misura il livello di frammentazione del sistema partitico tenendo conto sia del numero dei partiti presenti nelle assemblee parlamentari, sia della loro consistenza in seggi e in voti.

⁴³ Cfr. V. LIPPOLIS, *La XVI legislatura tra bipolarismo in affanno, neotrasformismo e partiti personali*, in www.federalismi.it (n. 2/2011).

⁴⁴ Su questi fenomeni cfr. la lucida e spietata analisi di M. CALISE, *La Costituzione silenziosa*, cit., spec. p. 84 e ss., nonché V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, cit., part. pp. 29-36.

⁴⁵ V., ancora, V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, cit., p. 148.

sistema avrebbe potuto evolvere in questo senso pur sotto l'impero della proporzionale⁴⁶. E comunque, a fronte di questo guadagno, forse possibile anche senza mutamenti del sistema elettorale, l'ordinamento costituzionale è in fibrillazione da quasi vent'anni, tanto che si fa un gran parlare di nuova Costituzione materiale per giustificare lo stato di caos istituzionale in cui siamo avvolti. Nel frattempo, come lucidamente è stato sostenuto, si è affermata una "Costituzione silenziosa", "una costellazione di poteri che rompono con le coordinate tradizionali dell'Italia repubblicana" e che minano la democrazia rappresentativa riducendola a un vuoto simulacro⁴⁷. E i problemi del paese paiono poi essere sempre i medesimi (si veda, per esempio, l'odierno rapporto debito/PIL), come se si fosse fermi, in realtà, al punto di partenza che ci si voleva lasciare alle spalle, vent'anni or sono, con l'avventura maggioritaria.

4. *Conclusioni: la paradossale necessità del ritorno al sistema proporzionale per la chiusura della transizione infinita.* – Giunti a questo punto dell'analisi, non si può che concludere concordando con chi recentemente si è chiesto "se non sia il caso di riprendere criticamente in esame la scelta compiuta nel 1994", "assieme a un'attenta riflessione sulle prospettive che si aprirebbero insistendo nell'alternativismo che giustifica la competizione"⁴⁸. D'altronde, se perfino in Inghilterra si è arrivati a un governo di coalizione e si comincia a discutere di un superamento dell'attuale sistema elettorale⁴⁹, non si vede proprio per quale motivo ci si debba intestardire nel continuare a battere una via che, ora lo si può dire anche 'col senno di poi', non sembra essere adatta alla nostra storia e al nostro sistema politico-istituzionale.

In conclusione, come si è cercato di sostenere, esistono ragioni di legittimità costituzionale, a Costituzione invariata, che spingono verso un ritorno al sistema proporzionale depurato da meccanismi premiali, il solo che può far tornare in equilibrio il sistema delle garanzie, disinnescare lo scontro istituzionale in atto da troppo tempo e far partire una fase nuova, anche di riforme costituzionali, che si appoggi sulla legittimazione derivante dalla ritrovata rappresentatività di tutti gli attori di peso del sistema politico odierno. Non si trascuri il fatto che, pure dal punto di vista della funzionalità ordinamentale, fermo restando il bicameralismo perfetto, non sembra rimanere altra strada che quella di ripristinare un meccanismo elettorale che diminuisca quasi totalmente il rischio di maggioranze diverse fra le camere; e ciò pare essere possibile solo attraverso un medesimo sistema proporzionale e un 'ritaglio' dei collegi simile nella maggior misura possibile.

Esistono, poi, ragioni di merito: il ritorno al proporzionale con una ragionevole soglia di sbarramento⁵⁰, porterebbe quasi certamente alla scomparsa del potere di ricatto dei partiti e delle liste personali create al solo scopo di aggiudicarsi le maggioranze relative necessarie per vincere i collegi uninominali o i premi di maggioranza. E ciò potrebbe favorire il ripristino di un sistema politico basato su 5-6 attori più o meno consistenti nonché la riconfigurazione del sistema partito su basi ideali, se non ideologiche, e non personali⁵¹. E per ridare al contempo un vero collegamento territoriale e personale al candidato eletto in un collegio, se non si vuol ritornare al sistema delle preferenze, si può agire riducendo la grandezza dei collegi elettorali e vietando la possibilità di candidarsi in più di un collegio: le liste, anche se bloccate, sarebbero così di lunghezza contenuta e non ci sarebbe quella inconoscibilità odierna dei candidati e quei rischi di trasformare gli 'eletti' in 'nominati' che si sono concretizzati nell'ultimo ventennio. E a tutto ciò

⁴⁶ Per M. PROSPERO, *Per un'alternativa di sistema politico*, in *Dem. dir.*, 2/2009, p. 61, "occorre dare per acquisito che a inibire l'alternanza nella prima repubblica non è stata di per sé la proporzionale ma la grossa questione comunista".

⁴⁷ M. CALISE, *La Costituzione silenziosa*, cit., p. X.

⁴⁸ Così C. CHIMENTI, *Sarà ancora atipica la nostra forma di governo?*, in T. E. FROSINI – C. BASSU – P. L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, cit., p. 64.

⁴⁹ Sull'attuale situazione inglese, ricostruita dall'autore come governo di maggioranza relativa dei conservatori, cfr. C. FUSARO, *L'accordo conservatore-libdem alla base del Governo Cameron: spunti d'interesse costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2010, p. 639 e ss.

⁵⁰ Le soluzioni tecniche sono chiaramente le più varie: pare poterci essere una convergenza, sia dottrinale che politica, su una soglia generale del 4%. Ma non si possono sottovalutare opzioni da 'soglia implicita' attraverso il rimpicciolimento dei collegi.

⁵¹ Come evidenziato da M. PROSPERO, *Per un'alternativa di sistema politico*, cit., p. 62, "In nessun sistema politico il bipartitismo esce dai reali prodotti di lunga durata della storia nazionale per essere un portato magico delle leggi elettorali che impongono spesso alleanze più di natura difensiva-esistenziale che propositive-proiettive. Occorre convivere con la storia italiana che, malgrado l'elevata selettività delle leggi elettorali, conserva ancora oggi la presenza di 5-6 partiti rilevanti e rappresentativi (alcuni di grandi opzioni culturali, altri di fratture territoriali recenti, e altri ancora della perenne tensione magistratura/politica). La stabilizzazione di questo formato del sistema, al cospetto di un ragionevole pluralismo moderato che scacci i fantasmi di un contesto multidimensionale ingovernabile, è l'obiettivo di un'alternativa di sistema".

andrebbe accompagnata una legge sui partiti che consentisse la contendibilità delle candidature a partire da spinte provenienti 'dal basso' in luogo delle odierne designazioni dall'alto⁵².

⁵² Seguendo la via autorevolmente indicata da E. CHELI, *Le riforme costituzionali tra politica e storia*, in www.astrid-online.it, p. 9, secondo il quale le riforme dovrebbero essere in primo luogo orientate verso il miglioramento della qualità della nostra democrazia, attraverso "una possibile disciplina dei partiti in grado di affrontare, in forme diverse da quelle sinora seguite, i temi essenziali del finanziamento, dell'accesso ai media, degli statuti interni, delle elezioni primarie".